

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALEXANDRE FYLIPE QUEGI

**INSTITUIÇÕES DE PLANEJAMENTO COMO FORMADORAS DO IDEÁRIO
DESENVOLVIMENTISTA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE ARGENTINA, BRASIL E
MÉXICO**

CURITIBA
2015

ALEXANDRE FYLIPE QUEGI

**INSTITUIÇÕES DE PLANEJAMENTO COMO FORMADORAS DE UM IDEÁRIO
DESENVOLVIMENTISTA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE ARGENTINA, BRASIL E
MÉXICO**

Monografia apresentada à disciplina de Trabalho de Fim de Curso, do Curso de Ciências Econômicas, do Departamento de Economia, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Profº Drº Marco Antonio Cavalieri.

CURITIBA
2015

RESUMO

O presente trabalho investiga a hipótese de que um aprendizado organizacional e inter-organizacional tenha influenciado a construção de um ideal desenvolvimentista mais robusto no Brasil, comparativamente com Argentina e México. A necessidade de uma elite política disposta para o surgimento de um ideário desenvolvimentista não é combatida, mas sim complementada, pois a partir destes ocorre a criação de agências que cumprem o papel de propagar valores e modelos mentais compartilhados que iniciam um processo de retroalimentação institucional / instituições-agentes. As agências de planejamento passam por um processo de formação a partir de seus membros integrantes, e a partir isto se tornam um foco de difusão da ideologia desenvolvimentista. Argumentamos que o surgimento de agências especializadas em planejamento econômico no Brasil, muito antes de Argentina e México, dá a oportunidade de que a ideologia desenvolvimentista pudesse ser disseminada antes do surgimento de escolas de economia formais, agindo como substitutos destas.

Palavras Chave: Desenvolvimentismo. Instituições. Planejamento. Agências Estatais.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 ELITES ESTATAIS E IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA: BRASIL, ARGENTINA E MÉXICO.....	9
2.1 DESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA	9
2.2 PANORAMA DA INDUSTRIALIZAÇÃO	13
3 APRENDIZADO ORGANIZACIONAL	15
4 METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DAS AGÊNCIAS.....	19
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
REFERÊNCIAS.....	24

1 INTRODUÇÃO

O começo do século XX foi um período de transformações em muitos aspectos, e a interpretação de como um governo deveria atuar na sociedade também sofreu suas metamorfoses. O desenvolvimento dos estudos econômicos, em meio à conjuntura internacional conturbada pelos grandes conflitos, proporcionou as condições de possibilidade para um novo entendimento do papel do Estado no desenvolvimento das nações. A insatisfação com a economia de mercado do século XIX se manifestava tanto no velho continente quanto no novo mundo, e as nações chamadas de subdesenvolvidas começavam a formular seu entendimento de que se encontravam inseridas de forma bem definida na estrutura e divisão econômicas internacional. Uma atmosfera de descrença no pensamento liberal deixava como alternativa um Estado atuante, planejador e regulador da atividade econômica.

Na América Latina, este movimento se manteve reforçado pelo pensamento positivista, nacionalista e industrialista. É nesse ambiente, portanto que o pensamento desenvolvimentista encontra ambiente propício de gestação. As agências de planejamento, originadas em diversos países em seus esforços de guerra, vão se manter no pós guerra como ferramentas de alcançar o sonhado desenvolvimento. Estas agências apresentarão caracteres bem diferenciados entre si, sendo algumas voltadas ao planejamento de cadeias produtivas nacionais, focadas na atuação via empresas estatais, até outras que buscavam meramente regular atividades econômicas já existentes.

No que diz respeito ao debate teórico em torno do desenvolvimentismo vale marcar que esse buscava atacar principalmente os princípios do livre comércio e, em consonância com isso, a tese da eficiência da alocação de recursos em nível interno e externo exclusivamente, ou quase exclusivamente por meio dos mecanismos de mercado (BIELSCHOWSKY, 1988 p. 248). Diferentes abordagens surgiram deste ataque inicial, e as recomendações de diferentes subtendências do desenvolvimentismo divergem quanto ao capital estrangeiro, à participação do setor público e privado na economia; no entanto, mesmo assim, todas podem ser classificadas como desenvolvimentistas. Um pilar em comum é o objetivo de estabelecer um capitalismo industrial moderno, com intervenção estatal e, o que é mais importante para nossos propósitos, planejamento.

Nesse trabalho, partimos da perspectiva analítica político-burocrática das elites portadoras da ideologia industrializante mostrado em PERISSINOTTO (2014) para apresentar uma abordagem econômico-institucionalista da construção do desenvolvimentismo nos países da América Latina analisados, de modo a complementar aquela primeira perspectiva teórica e comparar a evolução desses cenários nacionais. Os agentes estatais burocráticos capazes de transformar o ambiente institucional em algo mais propício para a industrialização, criaram um aparelho institucional formal que, por sua vez, permitiu a difusão e reprodução de valores e “modelos mentais compartilhados” desenvolvimentistas.

Desejamos argumentar no sentido de um mecanismo de retroalimentação elites-instituições que criou um ambiente em que políticas desenvolvimentistas industrializantes passaram a ser adotadas como políticas de Estado e com uma burocracia capaz de executá-las.

Considerado o surgimento das diversas agências nacionais voltadas à execução das políticas acima referidas, nosso trabalho utiliza argumentos do campo do aprendizado organizacional para mostrar como gerou-se, através da operação dessas agências com burocracia especializada, uma inteligência e modelos mentais que foram essenciais ao processo de industrialização que dependeu da ideologia desenvolvimentista.

A partir deste framework analisaremos comparativamente o processo de industrialização de Brasil, Argentina e México. Em suma, sustentamos que além da presença de um grupo social capaz de se tornar o portador social da ideologia desenvolvimentista, a criação de agências capazes de difundir a experiência e a mentalidade através do funcionalismo foi fundamental para o processo de industrialização.

Compilamos as agências apresentadas a partir de extensa literatura sobre planificação e planejamento na América Latina e da base de dados cedida pelo Professor Doutor Renato Perissinotto.

O trabalho então se divide em quatro partes, além desta introdutória. Na segunda traçamos um panorama do pensamento desenvolvimentista nos três países comparados, estabelecendo a evolução do ambiente institucional e político, além de elaborar como ambos construíram-se mutuamente e culminaram como fator determinante do desenvolvimento diferenciado entre eles. Aqui são analisados argumentos que ajudam a criar a ponte entre a construção do ambiente político-

institucional, enraizamento do ideário desenvolvimentista e o diferencial de industrialização. Na terceira parte utilizamos a conceituação de aprendizado organizacional para analisar como as instituições evoluem em seu ambiente político e, principalmente, fazem parte de um processo de aprendizado tanto organizacional e inter-organizacional, quanto a nível instituições-agentes. As agências estabelecidas a partir de um ideal direcionado passariam a funcionar como disseminadoras destes mesmos valores, entendidos aqui como modelos mentais compartilhados¹.

Na quarta parte apresentamos um panorama das principais agências de planejamento, traçando paralelos entre suas atividades na economia e como difusoras do mesmo modelo mental que as gestou. Aqui o período de surgimento das agências é considerado em conjunto com outros fatores a fim de esclarecer como as agências podem capacitar um certo grau de aprendizado institucional e político da ideologia desenvolvimentista. Na quinta parte apresentamos as considerações finais do trabalho, juntamente com exploração das próprias limitações e indicações de possíveis alternativas de pesquisa posteriores.

¹ Cabe um esclarecimento a respeito dos conceitos aqui utilizados. O conceito de “Modelos Mentais Compartilhados” aqui utilizado se refere ao modo de pensar o desafio a ser superado, no caso deste trabalho, o subdesenvolvimento. O conceito de “Elites Estatais” pode ser definido como o conjunto dos indivíduos que compõe as principais instituições governamentais, principalmente o poder executivo e as agências econômicas planejadoras. Finalmente, “Instituições” neste trabalho contará como dois conceitos. Primeiro no sentido do institucionalismo, como instituições formais e informais, compostas de hábitos e redes de regras pelas quais elas interagem entre si e com a sociedade. Segundo no sentido de instituições formais estabelecidas, tratadas como “agências de planejamento”, onde o contexto poderia deixar alguma ambiguidade quanto à existência formal da instituição.

2. ELITES ESTATAIS E IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA: BRASIL, ARGENTINA E MÉXICO

2.1 O DESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA LATINA

O pensamento desenvolvimentista surge sem um consenso claro, despidido de um aparelho teórico demonstrado e um arcabouço normativo consensual de políticas “boas” e “ruins”. Apesar disto, o uso do termo “desenvolvimentismo” se refere a uma ideologia econômica do projeto de industrialização integral intencional, com intervenção estatal, como coluna vertebral bem definida, que sustenta qualquer de suas vertentes. Sigo aqui a definição de Bielschowsky (1988, p. 77), que mostra o desenvolvimentismo como “o projeto comum de formar um capitalismo industrial moderno no país e a perspectiva comum de que, para isso, era necessário planejar a economia e proceder a distintas formas de intervenção governamental.”, reforçada ainda a intervenção governamental no sentido do planejamento em Fonseca (2004), na seu trabalho de conceituação do desenvolvimentismo.

A industrialização como saída do subdesenvolvimento é a lógica que surge no âmago do que é o desenvolvimentismo. Entendida não apenas como produção inserida na cadeia produtiva mundial, mas como uma alteração na estrutura produtiva do país, permitindo atingir a independência política e econômica, reduzir seus níveis de pobreza e alcançar um crescimento sustentado. Nesta visão, a superação da pobreza e do subdesenvolvimento são propagadas pela elevação tanto da produtividade quanto na difusão do progresso técnico pela economia.

Influências externas tiveram sua parte na construção do pensamento desenvolvimentista, e serão tratados em parágrafos posteriores, porém, os precursores do desenvolvimentismo na América Latina se encontravam na formação ideológica de sua própria sociedade. O positivismo e o nacionalismo já se encontravam enraizados nos três países aqui analisados, construídos historicamente como colônias de exploração e com independência política alcançada de forma violenta; a visão do Estado como atuante na economia, assim, estava bem estabelecida, com bancos centrais e outras instituições agindo com aceitação preticamente plena da sociedade (FONSECA, 2004)(THORP, 2005)(BETHELL, 1996).

O industrialismo, se fundamentava em uma crença que o país deveria seguir o caminho dos países desenvolvidos, estendendo sua independência também para o

aspecto econômico da nação. O abastecimento interno de bens para a população não deveria depender de relações comerciais com os grandes produtores mundiais, mas da produção nacional independente. Tal ótica surgia influenciada também pela escola histórica alemã, pela influência de List e Schmoller, e pelo corporativismo derivado principalmente de Mihail Manoilescu (THORP, 2005).

O espírito do que viria a ser o desenvolvimentismo já se encontrava presente nos três países latino americanos aqui estudados, e a conjunção do positivismo industrialista com o nacionalismo era um terreno fértil para a absorção do ideal de planejamento da economia pelo Estado (IANNI, 1991, p. 70).

No Brasil, o desenvolvimentismo surge como uma conjunção dos fatores mencionados. A descrença na eficiência do mercado, nas políticas liberais e no modelo exportador se encontrava inserida nas diversas camadas da sociedade, com grande presença nas elites estatais pós 1930. Como já mencionado, o ideal positivista industrialista já se encontrava enraizado nas elites políticas, aguardando a sua manifestação em uma corrente de pensamento econômica própria. O setor empresarial da sociedade incentivava o surgimento desta corrente de pensamento, defendendo a industrialização, medidas protecionistas e também mudanças estruturais. Apesar de tal manifestação, quando finalmente surge, não ser completamente hegemônica, existindo discordâncias principalmente quanto ao capital estrangeiro, a união era clara quando o debate exigia um ataque às políticas liberais predominantes (PERISSINOTTO, 2014).

No México a manifestação política do desenvolvimentismo ocorreu mais tardiamente, principalmente pós segunda guerra, mesmo que as principais características de um pensamento desenvolvimentista já se encontrassem presentes. O nacionalismo transforma um dos fundamentos da vida no país, e a própria luta de classes é sobreposta pela unidade nacional. O desenvolvimentismo se mostra, assim, pela busca esclarecida do desenvolvimento nacional pela industrialização, com uma preocupação especial com as classes mais baixas da sociedade.

Finalmente, na Argentina, embora diversas características já mencionadas estivessem presentes, como um setor empresarial protecionista e uma infiltração do nacionalismo nas elites estatais, um pensamento desenvolvimentista industrializante não conseguiu se articular como política econômica concreta. As medidas tomadas visando o mercado interno por via de pequenas e médias empresas não tinha como

foco a industrialização pesada, focando apenas no abastecimento das necessidades básicas da população.

Sem perder de vista as particularidades dos três países analisados, podemos observar um certo grau de homogeneidade do pensamento econômico quando se trata da necessidade de um Estado interventor, como nos mostra Love, a respeito do pensamento latino americano: “Thus the State, by the end of the period (the end of World War II), had gained unprecedented power, prestige and legitimacy as an economic actor, and stimulated economic research through new institutions.” (THORP, 2005).

Como afirmado anteriormente, a construção do pensamento desenvolvimentista se realiza da conjunção de influências ideológicas internas e externas. A difusão das ideias econômicas internacionalmente, porém, não se realiza perfeitamente e conta com barreiras naturais, como a publicação de livros exclusivamente em certos países, a não existência de instituições acadêmicas formais, e o idioma em que as ideias são desenvolvidas (SPENGLER, 1970) (CARDOSO in SAMUELS, 2003) (STIGLER, 1983). O contexto internacional no plano econômico, porém, era de ascensão da intervenção estatal keynesiana, e apesar das barreiras nos mecanismos de difusão internacional do pensamento econômico, influenciou o surgimento do pensamento independente desenvolvimentista na América Latina (THORP, 2005).

In the broad sense of general economic regimes, Latin America had not completely broken with the US hegemony from the 1940s to the 1970s. Just as it had bowed to the essential tenets to the prevalent free-trade doctrine emanating from Great Britain in their subsequent conversion to Keynesianism. From the 1930s to 1970s, Latin America had crafted its own regional version of government macroeconomic intervention, however much at odds with the more restrained US variety. When Keynesianism lost favour in the United States after the oil crisis and the stagflation of the 1970s, to be replaced by monetarism and neo-liberal concepts, Latin America tagged along once again. In all three eras, Latin America followed the general lead, albeit with its own variations and deviations, especially from the 1930s to the 1970s, of the primary economic power. (HIRSCHMAN apud THORP, 2005)

Cabe aqui ressaltar o papel de instrumentos supranacionais de difusão de pensamento econômico pela América Latina, tais como a Comissão Econômica pela América Latina e Caribe (CEPAL) e o Instituto Latino Americano de Planificação

Econômica e Social (ILPES). Ambas as instituições detinham um caráter autônomo frente à Organização da Nações Unidas, à qual ambos eram subsidiados, porém funcionaram também como mecanismo de transmissão das ideias econômicas para o subcontinente, reforçando a ideologia do planejamento.

O planejamento esteve e está ligado a diferentes correntes de pensamento sobre economia, políticas públicas e ciências sociais em geral; porém, no contexto do surgimento do desenvolvimentismo, ele foi apropriado de maneira especialmente relevante. A necessidade do planejamento para a manutenção de uma economia dinâmica em pleno funcionamento surge com grande força no ambiente do pensamento econômico, principalmente após a grande depressão de 29, ganhando ainda mais força com a experiência de planejamento de guerra em economias sob diferentes regimes políticos. Neste período, “Concomitant with the industrialization trend came a rising emphasis on state intervention in the economy, notably in the form of planning – however much or little that meant in practice. By the end of World War II, planning was nearing the zenith of its prestige”(THORP, 2005). Uma certa sensação de descrença no estilo de economia *laissez-faire* foi o ambiente em que o conceito de planejamento surge fluido e flexível, um conceito politicamente neutro e adaptável a diferentes correntes de pensamento (BALISCIANO, 1988).

O contexto ideológico estabelecido no período era, assim, favorável à manifestações políticas desenvolvimentistas concretas, todavia as instituições que sustentavam esta ideologia detinham papel relevante. Friedrich List, uma das grandes influências na América Latina, poderia esclarecer que “Por industriais, parcimoniosos, inventivos e inteligentes que sejam, os cidadãos individuais não podem compensar a falta de instituições livres. A história também ensina que os indivíduos derivam grande parte de sua energia das instituições sociais e das condições que lhe são dadas.” (LIST, 1885).

Quanto ao papel do Estado, Joseph Love afirma que no período “The Latin American State was obviously the most important institution in each national setting. Not only did it fund universities, but the state also include agencies which directly affected the economy, and often had research and training functions as well.”(THORP, 2005)

O Estado nas décadas de 1930 e 1940 era o maior empregador de economistas nos três países, deixando claro o papel do estado como capacitador, e o papel de suas agências na difusão do ideal econômico desenvolvimentista. O estabelecimento

de instituições ativas na economia, principalmente agências de planejamento, detinha importância fundamental.(THORP, 2005)

2.2 PANORAMA DA INDUSTRIALIZAÇÃO

Observando o processo de forma objetiva pelo espectro da industrialização, verificamos que os três países aqui referidos podem ser comparados no período analisado, uma vez que sua estrutura produtiva foi construída ao longo da sua história de formas semelhantes. Tal estrutura se constituía de economias vulneráveis a mercados externos, atraso tecnológico e dependência tecnológica principalmente no setor industrial.

La dependencia de unos pocos productos de exportación primarios, sumada a términos de intercambio volátiles y a menudo decrecientes, más una industria que había sustituido importaciones sin dejar de requerir insumos y bienes de capital importados, se traducían en una alta vulnerabilidad de las cuentas externas. Durante los periodos de auge, en que el crecimiento de la producción y los ingresos aumentaba rápidamente la demanda de importaciones, se creaban déficits corrientes en la balanza de pagos cuyo financiamiento estaba restringido básicamente a escasas fuentes oficiales. (LAVALLE, 2010)

Na década de 30, os três países se encontravam inseridos na cadeia produtiva internacional de forma periférica como economias reflexas, com sua estrutura produtiva voltada para o mercado externo, de onde vêm as forças que ditam a dinâmica econômica. Neste período inicial, o parque industrial mais relevante, com significativa participação na produção nacional, é destacadamente a Argentina, que contava com 22,8% de participação do setor industrial no PIB em 1929, enquanto México e Brasil mantinham respectivamente 14,2% e 11,7% no mesmo período (FURTADO, 2007).

A industrialização que se deu até este momento, característica de um modelo de crescimento *export-led*², chegava a seus limites. O crescimento industrial até este

² Os modelos de crescimento classificados aqui como *export-led* ou *wage-led* se diferenciam pela variável macroeconômica responsável pelo crescimento. O modelo *export-led* é caracterizado por basear o crescimento na variável investimento, determinada pela inversão das receitas das

ponto somente foi significativo em bens de consumo corrente, como manufaturas e alimentos elaborados, além de produtos de construção civil, acompanhando a rápida urbanização do país. O crescimento industrial inicial detinha baixo poder germinativo, sem grandes possibilidades de encadeamentos possibilitando novos investimentos. Não se trata da formação de um sistema de produção industrial com crescente diversificação, e sim da adição de novas unidades de produção, similares às preexistentes, mediante a importação de equipamentos. Deste modo, a industrialização até este ponto não diferenciava-se da lógica da expansão da agricultura de exportação (FURTADO, 2007).

A conjuntura internacional específica da década de 30, trouxe o colapso da demanda externa e os consequentes estrangulamento da capacidade importadora e de financiamento externo dos países da América Latina. O processo de industrialização por substituição de importações se manifesta nos três países aqui comparados, com sua indústria se expandindo para o abastecimento do mercado interno, com a consequente redução dos coeficientes de importação.

A industrialização relativamente avançada da Argentina frente aos outros países da América Latina no período, porém, se desvanece conforme avançamos no Século XX. As taxas de crescimento do PIB dos anos 50-60 mostram a disparidade, com 2,8%, 6,8% e 6,1%, respectivamente Argentina, Brasil e México. Estes dois últimos também tiveram maior taxa de FBCF, somando 8% entre 1960 e 1981, contra apenas 2,9% da Argentina. Considerando-se a participação na produção industrial total do continente, a Argentina cai de 18,5% no período 1960-62 para 10% no período 1979-81, enquanto o Brasil aumenta de 33% para 40,5% nos mesmos períodos (FFRENCH-DAVIS, 1998).³

Perissinotto afirma que a “leitura de dados referentes à estrutura industrial revela, sem sombra de dúvidas, que a Argentina foi perdendo posições em praticamente todos os componentes econômicos e industriais, tendo sido, ao longo do período aqui analisado, claramente ultrapassada por Brasil e México também nessa dimensão da industrialização.” (PERISSINOTTO, 2014)

exportações. O modelo wage-led, por outro lado, tem como principal variável macroeconômica o consumo, dentro da função da demanda agregada da economia.(FERRARI FILHO)

³ A análise histórica comparativa somente pode ser utilizada delimitando-se uma face específica de um problema, uma abordagem particular. Nenhuma tentativa de se comparar países ou sociedades inteiras pode ser realmente alcançada. (SKOCPOL, SOMERS, 1997).

3. APRENDIZADO ORGANIZACIONAL

O estudo da administração pública contribui para compreender como instituições podem evoluir ao longo do tempo, aprendendo capacidades que perpassam aquelas dos indivíduos que a compõe. Aqui vamos demonstrar como a área do aprendizado organizacional pode fornecer uma compreensão sobre a evolução das agências econômicas sobre as quais se debruça o nosso estudo.

Primeiramente, o conceito de competência individual, entendido dentro do aprendizado organizacional, pode ser entendido como a capacidade do indivíduo de compreender seu ambiente e tomar decisões sobre as situações enfrentadas, uma inteligência prática das situações apoiada em conhecimentos adquiridos.

O conceito de competência individual sozinho não pode explicar as agências abordadas neste estudo, uma vez que não foca nas competências *organizacionais*. A capacidade de ação do indivíduo só pode ser explicada dentro do contexto das instituições no qual está inserido. As competências individuais portanto não devem ser ignoradas, mas são apenas um fator subsumido nas competências organizacionais.

A competência organizacional não consiste apenas da soma das competências e capacidades individuais, mas sim da sinergia construída entre os indivíduos e institucionalizada na organização. A competência organizacional, assim entendida, sobrevive à perda de seus membros e é reconstruída, capacitando indivíduos inseridos posteriormente com as suas competências. As organizações, segundo Takahashi,

(...) não possuem cérebros, mas têm sistemas cognitivos e memórias, e que desenvolvem também uma visão de mundo e ideologias. Essa memória organizacional mantém certos comportamentos, mapas mentais, normas e valores todo o tempo, apesar da entrada e saída de funcionários e de líderes.
p.63

Assim, a competência organizacional

(...) se dá na institucionalização como processo de envolver a aprendizagem que ocorreu por indivíduos e grupos na organização e de garantir que ações rotinizadas ocorram. O processo de institucionalização separa o processo de aprendizagem do nível do indivíduo e do grupo, do nível organizacional, tornando-a mais embutida na organização e começando a guiar as ações e aprendizagens dos membros organizacionais. Algumas aprendizagens ficam nos sistemas, estruturas, procedimentos e estratégia e, embora indivíduos possam ir e vir, o que eles aprendem não, necessariamente, vai embora com eles. Geralmente, o que se tornou institucionalizado na organização recebeu, ao mesmo tempo, um certo grau de consenso e compreensão comum entre os membros influentes da organização, permanecendo um certo tempo na memória organizacional. (TAKAHASHI, 2007, p. 72)

O desenvolvimento de competências organizacionais funciona também sob um efeito de *Path Dependence*. A história e a trajetória da organização determina seu papel na sociedade e envolve os padrões idiossincráticos de aprendizagem no desenvolvimento das capacidades da agência.

O aprendizado organizacional é uma forma de observar a evolução das organizações de forma dinâmica, pelos aspectos da interação das competências individuais e organizacionais (p. 52). O aprendizado é entendido como pragmático, pela apropriação e pela disseminação do conhecimento, e como sociológico, pela ênfase na interação social, na experimentação e no compartilhamento de experiências, também imbuído no contexto social, adquirindo significações culturais. Para Takahashi:

A aprendizagem organizacional tem dois componentes importantes: os insights e a memória organizacional. Os insights são os conhecimentos e modelos mentais compartilhados e que os decisores devem aprender juntos para não bloquear a mudança. A memória organizacional depende dos mecanismos institucionais para reter o conhecimento. Esse conhecimento, crenças e metas precisam ser compartilhados na construção da memória organizacional e para que a organização aprenda. Tal definição reforça os elementos consensuais já apontados por outros autores na literatura e complementa o caráter abrangente da aprendizagem no âmbito coletivo. (TAKAHASHI, 2007, p. 53)

O conhecimento e a experiência da agência é construído com a participação dos indivíduos integrantes e também difunde ativamente esse conhecimento e experiência na sociedade. Seria errôneo, porém, considerar a instituição apenas como conjunto de seus indivíduos. Ela em si constrói um novo conhecimento, não apenas descobrindo um mundo objetivo, mas apresentando perspectivas divergentes,

mostrando seu caráter pluralista. Assim não se deve esperar uma homogeneidade completa dentro do corpo integrante de uma agência, porém ocorre a existência de uma predominância de objetivos e valores, que acabam sendo incorporados como objetivos e valores “da instituição” além de seus indivíduos membros.

O aprendizado organizacional permite que as instituições constituam um corpo de conhecimento próprio que transcende aqueles dos seus indivíduos componentes. A partir disto elas passam a participar da formação de seus membros integrantes, imbuindo-os de novas capacidades e conhecimentos. Ainda além disto, elas se tornam agentes difusores de suas ideias e valores dentro da sociedade, influenciando grupos além daqueles com que mantém contato direto. Esclarece Takahashi:

As organizações desenvolvem e mantêm sistemas de aprendizagem que não somente influenciam seus membros imediatos, mas também permitem que conhecimentos sejam transmitidos a outros por meio de histórias e normas. Assim, a aprendizagem torna-se organizacional não porque tem estruturas cognitivas como os humanos, mas porque envolve ações e interações sociais transcendendo a cognição individual (TAKAHASHI, 2007, p. 63)

Em um ambiente ideológico de Desenvolvimentismo, as agências de planejamento são criadas a partir de um plano intervencionista de desenvolvimento através da industrialização. As competências demandadas por uma elite estatal dirigente são profundamente relacionadas com a burocratização e a capacitação técnica de seus funcionários. Porém, as competências buscadas e manifestas individualmente e socialmente no momento de surgimento de uma agência é institucionalizada nesta. A partir deste ponto, a própria agência passa a ser um agente propagador de suas competências, catalisando o processo de difusão dos valores fundamentalmente desenvolvimentistas.

O processo de construção de agências governamentais, se entendido pela ótica do aprendizado organizacional, é uma construção contínua indivíduo-instituição. Em seu momento de surgimento a agência é influenciada pelo ambiente ideológico em que está inserida, bem como do conjunto de valores de seus membros integrantes. A organização a partir deste ponto passa a influenciar na formação dos seus integrantes, conferindo a eles capacidades e modelos mentais em concordância com aqueles institucionalizados.

A visão de aprendizado organizacional apresentada até aqui pode ser ainda alinhada com uma interpretação institucionalista das agências de planejamento, o que apresentaremos a seguir.

A agência governamental, entendida como uma instituição formal, é composta por agentes que trazem de fora da agência seu modelo mental previamente preparado pela sua vivência. Este modelo mental é incorporado às suas atividades na agência, com maior ou menor grau de liberdade, integrando e mesclando-se aos modelos mentais de outros agentes membros da instituição, bem como complementando e adicionando aos objetivos e valores estabelecidos no momento de criação da agência por seu idealizador. Segundo North, “Both what organizations come into existence and how they evolve are fundamentally influenced by the institutional framework. In turn they influence how the institutional framework evolves.”(NORTH, 1990, p.5)

Assim observa-se que a agência é criada com objetivos e direcionamento definidos pelo idealizador pertencente à elite estatal, influenciada pela visão de mundo deste, mas assim que se compõe o seu corpo técnico, a visão de mundo destes adiciona, potencializa ou mesmo altera o direcionamento inicial de seu idealizador.

Ocorre assim um processo de evolução e amadurecimento da instituição, que forma um conjunto de valores e modelos mentais tomados não mais como dos membros individuais, mas da instituição em si. O desenvolvimento deste **modelo mental coletivo (Acho que há termo melhor)** não ocorre somente a nível individual, mas também no desenvolvimento do ideal coletivo dos integrantes, pela interação agente-instituição. A instituição toma para si, além de suas atividades diretas como elaboração de estatísticas e planos econômicos, a função de formadora de uma determinada visão de mundo. Seja por novos membros que se incorporam à equipe posteriormente ou por agentes que interagem indiretamente com a agência, esta difunde sua ideologia pela sociedade.

No caso dos três países aqui analisados, este processo causal cumulativo agentes-instituições se deu em diferentes níveis, sendo mais intenso no Brasil do que no México e na Argentina. Ocorre que no Brasil o ambiente político ideológico foi muito mais propício para a criação de instituições que assumissem para si os valores desenvolvimentistas, e posteriormente servirem como núcleo difusor destes valores.

4. AGÊNCIAS DE PLANEJAMENTO

As agências de planejamento na América Latina tiveram um papel fundamental na difusão da ideologia do desenvolvimentismo. Formadas inicialmente em um ambiente já influenciado por ideais nacionalistas, positivistas e industrialistas, recebeu a influência externa, direta e indiretamente, da aceitação internacional do planejamento estatal da economia.

Não somente o planejamento se inseria através da difusão do pensamento econômico internacional, mas também era a condição entendida como necessária para os países superarem o subdesenvolvimento. Segundo LAVALLE (2010) “La planificación nacional fue consagrada como el instrumento básico y fundamental para lograr tales objetivos”. A Conferência de Punta del Este, de 1961 reuniu os países da América Latina membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) para elaborar os termos da Aliança para o Progresso, na qual definiam que a elaboração de um plano de desenvolvimento era indispensável para a obtenção de financiamento externo. (MATTOS, 1979) (LAVALLE, 2010 p. 13) (MONTECINOS, 1997, p. 290)

Os governos assumiam o compromisso de planejar o desenvolvimento, e para isto se faziam necessárias instituições com capacidade técnica para elaboração de tais planos (ILPES, 1972, p. 15).

La ampliación y el fortalecimiento del aparato del Estado para administrar estos instrumentos y políticas fue un requisito básico para su implementación. Se crearon ministerios especializados para asumir las nuevas responsabilidades, nuevos bancos e instituciones movilizaron y canalizaron recursos financieros. (LAVALLE, 2010 p.12)

As agências foram assim criadas com uma visão tecnocrática da economia, e acabavam por se tornar “escolas de economia”, que formavam uma elite intelectual capaz de elaborar planos econômicos para os diversos setores da economia.

Comparando-se Brasil, Argentina e México, observa-se que o surgimento das agências econômicas ocorre em período anterior no Brasil, em relação aos outros dois países. Isto é consequência da presença de uma elite estatal disposta a tomar decisões desenvolvimentistas, que se encontrava ou ausente ou politicamente incapaz de se manifestar decisões desenvolvimentistas institucionalmente

(PERISSINOTTO, 2014). Estas instituições, após estabelecidas, serviam como difusoras da ideologia desenvolvimentista pela sociedade, criando um ambiente político-institucional mais propício à decisões desenvolvimentistas posteriores.

No Brasil o movimento para a criação das agência de planejamento econômico já pode ser bem observada no governo de Getúlio Vargas, com a criação de agências significativas politicamente e com capacidade técnica de implementar políticas econômicas desenvolvimentistas. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho técnico de Economia e Finanças são alguns exemplos de instituições que serviram para consolidar um corpo técnico burocrático consonante com as políticas desenvolvimentistas. Ao DASP, particularmente, coube a tarefa de elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro.

Rezende (2010, p. 7) esclarece que

(...) É possível afirmar que as medidas adotadas pelo governo revolucionário, liderada por Getúlio Vargas, na década de 1930, constituem um marco no processo de intervenção do Estado na economia com a finalidade de promover seu desenvolvimento. Sob o efeito do impacto da crise internacional e amparado nos poderes que o novo regime conferia ao Executivo federal, a administração Vargas promoveu uma reforma administrativa e adotou medidas protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva – até então dominada pelo setor agrário exportador – e, com isso, alterar também a relação das forças que controlavam o poder político nacional. (REZENDE, 2010, p.7)

O governo de Vargas empregava em instituições com atividades planificadoras na economia funcionários públicos e técnicos que já estavam familiarizados com técnicas de planejamento aplicadas durante a guerra, contribuindo para fortalecer o caráter interventor do Estado na sociedade.

Na Argentina, os primeiros ensaios de planificação foram os planos quinquenais durante o governo Perón, porém segundo Lavallo (2010 p. 38) “luego de su derrocamiento la planificación estuvo en suspenso por algunos años”. A planificação da economia foi retomada mais tarde,

(...) en 1958 se puso en funcionamiento la Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires, y en 1959 fue creado el Consejo Federal de Inversiones (CFI), con la misión de asesorar a las provincias para la realización de proyectos de inversión y preparar planes regionales y sectoriales. (LAVALLE, 2010, p.39)

Na Argentina não houve uma continuidade da ideologia desenvolvimentista voltada para o planejamento nas esferas do governo. A mudança para governos militares não se manifestou em ações nacionalistas na forma de planos. O plano mais sério e sistematizado de planejamento, o “Plan Nacional de Desarrollo”, só foi apresentado em sua versão final em 1965, e ainda assim não foi aprovado, pois da queda de Arturo Umberto Illia Francesconi, o plano acabou por não ser implementado. As intervenções militares frustraram assim os esforços de desenvolver um sistema de planificação tanto como a execução dos planos elaborados. (LAVALLE, 2012, p.17)

A planificação econômica no México tomou força nos anos 1930, quando foi criada a lei sobre “Planeación General”. Nesta década também foi elaborado o primeiro “Plan Sexenal”, e logo em 1940 foi elaborada sua segunda versão. Outros planos foram elaborados ao longo dos anos 1950, mas uma planificação robusta da economia foi alcançada a partir dos anos 60, sob a influência da Aliança para o Progresso. Nos mostra Lavallo (2012, p.17), “Luego de firmada la Carta de Punta del Este, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo Economico e Social 1966-1970”.

Tanto no México como na Argentina podemos observar exemplos de agências similares, porém em tais casos as agências não conseguiam influenciar e difundir o ideário desenvolvimentista através da elite intelectual. Enquanto no Brasil a infraestrutura institucional era “o resultado de uma orientação ideológica baseada em esquema mentais profundamente enraizados”, nos casos argentino e mexicano, apesarem de estarem presentes em certo nível o nacionalismo e o industrialismo, o modelo mental desenvolvimentista não conseguiu se infiltrar na elite intelectual.

Assim, ao compararmos Brasil, México e Argentina a partir da conjuntura crítica criada pela crise de 1929, percebemos que a presença, nos dois primeiros, de uma elite modernizante, capaz de promover uma coalizão política que sustentasse o seu projeto, de se dedicar à tarefa de construção institucional do Estado Desenvolvimentista e de produzir uma burocracia econômica estável foi fundamental para gerar um padrão duradouro de política econômica industrializante. Ao contrário, no caso da Argentina, a ausência

desses fatores nos ajudaria, mais do que a crônica instabilidade política daquele país, a entender o caráter errático do seu desenvolvimento industrial. A surpreendente superação da Argentina por dois países que se encontravam muito atrás dela nas primeiras décadas do século XX não poderia, desse modo, ser explicada sem se levar em conta essa diferença fundamental. (PERISSINOTTO, 2014, p. 514)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após construirmos aqui um panorama da industrialização no Brasil, Argentina e México, analisamos como as agências se constroem através de um aprendizado organizacional, esclarecendo as relações entre elites políticas e ambiente político institucional. As agências são criadas a partir de determinadas influências políticas e ideológicas, com objetivos iniciais visados por seu criador. Quando a agência começa a operar em suas atividades, porém, os seus integrantes, com maior ou menor liberdade, mesclam suas visões de mundo, seus modelos mentais, e criam um conjunto de valores que se tornam próprios da instituição. Esta institucionalização dos modelos mentais capacita a agência a funcionar como uma instituição de ensino, capaz de formar pessoal capacitado para compor a elite intelectual necessária para uma política econômica planejadora industrializante.

O processo inicial de surgimento das agências de planejamento a partir de determinado ambiente ideológico, e a posterior ação delas como difusoras da ideologia desenvolvimentista, é característico de um processo circular cumulativo, de retroalimentação político-institucional que permite que decisões desenvolvimentistas sejam tomadas com maior ou menor facilidade.

No caso do Brasil, o período do governo de Getúlio Vargas foi de extrema importância para a difusão do pensamento econômico de planejamento. Com a criação de agências criadoras de planos econômicos se iniciou um período em que a ação estatal na economia foi sendo aceita cada vez mais como condição necessária para o desenvolvimento nacional. Consequentemente, a industrialização se tornou um objetivo mais plausível, com uma aceitação maior de que este deveria ser o objetivo das políticas econômicas.

No México e na Argentina, de 1930 a 1970, a industrialização não se deu tão intensamente quanto no Brasil, e apesar do contexto que poderia permitir a tomada de decisões desenvolvimentistas planejadoras industrializantes, a presença de uma elite estatal capaz destas decisões não se encontrava presente. A falta de uma elite política capaz de criar e sustentar agências de planejamento econômico foi um fator relevante para a não continuidade do desenvolvimentismo nestes países, ao contrário do Brasil.

Não pretendemos aqui assumir que as agências de planejamento são o fator determinante da possibilidade de uma política econômica de industrialização, mas apenas procuramos ressaltar a relevância da institucionalização de um modelo mental voltado para uma ideologia desenvolvimentista para a sustentação deste contexto ideológico ao longo do tempo. Não assumimos aqui o assunto como esgotado, e a investigação sobre a importância das instituições na definição dos rumos das sociedades ainda se encontra como um dos caminhos a serem pesquisados.

REFERÊNCIAS

BALISCIANO, M. L. **Hope for America: American Notions of Economic Planning between Pluralism and Neoclassicism, 1930-1950** History of Political Economy 1998, Volume 30, p. 153-178

BETHELL, Leslie. **Ideas and Ideologies in Twentieth Century Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press. 1996

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

CALIXTRE, A. B. BIANCARELLI, A. A, CINTRA, M. A. M. **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília, IPEA, 2014

CARDOSO, José Luís. **The International Diffusion of Economic Thought**. In: SAMUELS, Warren; BIDDLE, Jeff; DAVIS, John. A Companion to the History of Economic Thought. Oxford and New York: Black, 2003. p. 622-633

FFRENCH-DAVIS, R. MUÑOZ O. PALMA, J. G. **The Latin American Economies, 1950-1990**. In: L. Bethell (ed.), Latin America. Economy and Society since 1930. Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 149-237.

FITZGERALD, Valpy; THORP, Rosemary. **Economic Doctrines in Latin America: Origins, Embedding and Evolution**. New York, Palgrave Macmillan, 2005

FONSECA, Pedro C. D. FILHO, Fernando F. **Which Developmentalism? A Keynesian-Institutionalist Proposal** Review of Keynesian Economics, 2015, vol. 3, n. 1, p. 90-107

FONSECA, Pedro C. D. **Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil**. Revista Pesquisa & Debate, 2004, Volume 15, n. 2 (26), p. 225-256,

FURTADO, Celso. **A Economia da América Latina**. São Paulo, Companhia das Letras 4ª Edição. 2007

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 5ª ed. 1991

LAVALLE, Jorge Leiva. **Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina**. Santiago, CEPAL, ILPES - Serie Gestión pública N° 75, 2012

LAVALLE, Jorge Leiva. **Instituições e Instrumentos para el Planeamiento Gubernamental en América Latina**. Texto discussão CEPAL – IPEA 2010

LIST, Friedrich. **The National System of Political Economy**. London, Longmans, Green and Company, 1885.

MATTOS, Carlos A. de. **Planes Versus Planificación en la Experiencia Latinoamericana**. Revista de la CEPAL, 1979, n. 8. Santiago, Chile.

MONTECINOS, Veronica. **Economists in Political and Policy Elites in Latin America**. History of Political Economy, 1997, n. 28. Durham

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

PERISSONOTTO, Renato; NEVES, Paulo Roberto; NUNES, Wellington; ILHA, Angela. **Elites estatais e industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970)**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 34, n. 3, p.503-519, 2014.

SPENGLER, Joseph. **Notes on the International Transmission of Economic Ideas**. History of Political Economy, v. 2, n. 1, p. 133-151, 1970

STIGLER, George J. Nobel lecture: **The Process and Progress of Economics**. Journal of Political Economy. V. 91, n.4, p. 529-545, 1983

TAKAHASHI, Adriana R. W. **Descortinando os processos da aprendizagem organizacional no desenvolvimento de competências em instituições de ensino**. 2007, 470 p. Tese Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

SEMINÁRIO DE PLANIFICACIÓN, Santiago de Chile, 1972. **Evolución y Perspectivas de los Procesos de Planificación en la America Latina**. ILPES